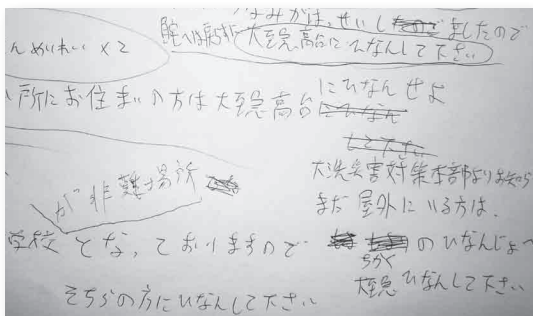
大洗町はなぜ「避難せよ」と呼びかけたのか

～東日本大震災で防災行政無線放送に使われた呼びかけ表現の事例報告～

メディア研究部（放送用語） 井上裕之

3月11日，津波避難をアナウンスする消防士が文案を記した「手書きメモ」（部分）

1. はじめに

「緊急避難命令，緊急避難命令」

「大至急，高台に避難せよ」

これらは2011年3月11日の東日本大震災で大津波警報が出された茨城県大洗町が，住民に避難を呼びかけた防災行政無線放送の「命令調」の文言である。

東日本大震災では沿岸部に巨大津波が押し寄せ，東北地方を中心に大勢の死者・行方不明者が出た。茨城県では津波によって北茨城市と鹿嶋市で合わせて6人が亡くなったが[1]，大洗町では，4メートルの津波に襲われながら，津波による死者は1人もなかった。津波の規模が東北地方に比べて小さかったことなどが大きな理由であろう。ただ，この大洗町では地震発生後の津波避難の呼びかけに際して，防災行政無線で特徴的な放送をしていたことが，現地調査の結果明らかになった。冒頭に示したような，ふだんは使わない命令調の表現で住民に避難を呼びかけたり，次々と内容を差し替えて継続的に放送をしたりしていたのである。

こうした呼びかけがどのような影響を与えたのかは一考に値するが，まず，呼びかけの内容と，生まれた背景についてまとめることにした。

津波避難をめぐる課題としてはこれまで「警報が出ているのを知りながら避難しない」ことについて，「正常化の偏見（正常性バイアス）」[2]や「オオカミ少年効果」[3]などの心理的な働きがあると指摘されてきた。本稿では大洗町で放送された防災行政無線の事例をことばや表現の面から報告するとともに，こうした心理的な働きの視点などからその意味を考察し，今後の避難の呼びかけ方を考える一助としたい。

大洗町の当時の防災行政無線の録音は役場には残されていない。このため今回の論考では，以下の3つの資料をもとにした。

①「録音記録」（以下，引用では「録音」）

当日撮影されたビデオに偶然録音されていた防災行政無線の放送。これは15時25分ごろから15時55分ごろの間に録音された内容と推察される（別添資料「録

音記録」参照)。

②「消防本部まとめ記録」
（以下，引用では「消防まとめ」）
3月11日に防災行政無線で放送された一連の内容を，放送を実施した大洗町の消防本部が災害発生から3日後にとりまとめたもの。放送時刻とそのときの主な放送内容が載っている。放送文案を考えた消防長が記憶などをもとに書き，さらに他の消防署員にチェックさせてまとめた。

③「手書きメモ」（以下，引用では「メモ」）
放送文をアナウンスする消防士が，消防長から言われた文案を記したメモ。これをもとにアナウンスが行われた（p.32 写真参照）[4]。

さらに地震から1か月半後の4月25，26日に▼大洗町長▼大洗町消防本部消防長ら消防士数人▼町民十数人に聞き取りを実施した（追加で7月19日にも町側に聞き取りを実施）。このほか，同様に津波警報や大津波警報が出された茨城県内の海沿いの各自治体（大洗町を含め9市町村）にも電話で聞き取りをして，どのような防災行政無線の放送をしたのかを調べた[5]。

2. 大洗町の大震災被害と防災行政無線

2.1. 大洗町と大震災被害

茨城県の大洗町は水戸市の東隣に位置する人口1万8,000人余りの自治体。漁業が盛んで夏場は海水浴客で賑わう。また原子力の研究・開発施設が多数立地している。

気象庁によれば，これまで大洗町に出された津波注意報と津波警報は，2007年以降で見ると，津波注意報が2007年と2009年に各1回，また津波警報が去年（2010年）に1回。このうち去年の津波警報は2月28日に，南米チリで起きた巨大地震に伴って出されたもので，14年ぶりの津波警報となった。予想された波の高さは2メートルだったが，被害は出なかった[6]。

大洗町での今回の大震災の人的被害は，地震によって自宅で転倒した男性1人が死亡し，けが人が6人出たが，津波による死者はなかった。住宅被害は全壊7棟，半壊258棟，一部損壊1,040棟，床上浸水201棟，床下浸水167棟などとなっている[7]。

避難所は一時17か所が高台などに開設され，約3,400人が避難していた。町の災害対策本部によれば，特に海に近い避難所はいっぱいになっていたため「海沿いの住民の多くが避難したと思う」（町災害対策本部）とのことであった。

2.2. 町の防災行政無線と当日の放送態勢

大洗町の役場庁舎は海から約680メートルの距離にあり，庁舎からは海を望める。消防本部は道を挟んですぐその隣にある。

防災行政無線の施設は，町内45か所に屋外スピーカーが設置されている。また，これとは別に1世帯に1台，電池でも作動する「戸別受信機」が設置され，各家庭でも聞けるようになっている[8]。平常時は町から，1日4回，チャイムや音楽が流されるほか，昼と夜に1回ずつ，町からのお知らせ（例えば，ゴミを出す曜日や地区，資源ゴミ回収の際の諸注意などの情報）が放送されている。一方，火災や地震，津波などの緊急事態の発生，強風や熱中症への注意喚起などについては，消防本部から放送が行われる。

今回の大震災では，緊急事態であることから消防本部が放送を担当した。警報が出されて多くの消防署員が消防車で町内の巡回と避難の呼びかけに出動したため，消防本部の通信室に残っていたのは，消防長ら5人ほど。町長の指示のもとで放送を実施した。

主に放送業務に関わったのはこのうち次の3人（年齢は当時）。

▼ 小谷隆亮町長（71）

役場庁舎２階の町長室にいた。建物が隣接する消防本部の消防長とたびたび電話で連絡し，重要な放送について判断を下した。町長室には戸別受信機が１台設置され，実際の放送を聞きながら指示を出していた。また町長室からは海が望め，津波が来るのも見えた。

▼ 古川稔消防長（57）

役場の隣の消防本部１階の通信室にいた。小谷町長や町の災害対策本部などと連絡を取り合い，放送文の文案を，細かい文言も含めて作成。

▼ 増田裕太消防士（19）

消防本部通信室にいて，放送文のアナウンスを担当。古川消防長から口頭で伝えられた放送文を紙に書き取り（これが「手書きメモ」），マイクの前で読み上げた。

また，役場庁舎2階には町の災害対策本部が設置された。この中では生活環境課などの職員6人ほどが情報収集にあたり，気象庁，県庁，NTTからのファックス，またテレビやパソコンなどからの情報をまとめ，必要なものを消防本部に電話で伝えていた。

放送は屋外スピーカーと戸別受信機で聞くことができたが，今回の地震では停電が発生し，戸別受信機の電池が切れていて，放送を受信できないという世帯もあった。停電などでテレビが映らなくなった住民もいたので，防災行政無線が，避難に関する情報を伝える重要な手段となっていた。

3. 実際の防災行政無線の放送とその特徴

3.1. 当日の主な放送内容の時系列

大震災当日の放送は，途中，通信室にも海水が押し寄せたが，地震発生直後からその日の夜まで約6時間にわたって断続的に続けられた。特に最初の2時間余りはほぼ連続して放送している状態だった[9]。

3月11日の地震発生や警報の発表の動きと大洗町の対応について，町のまとめ[10]や気象庁の発表データ，そして先に示した3つの資料をもとにした主な放送内容（　　で表示）を，以下のように時系列で整理した。

14：46 三陸沖で地震発生（マグニチュード 9.0）
大洗町震度５強
町が災害対策本部設置
消防本部・消防団・町職員が，海岸付近一帯に注意呼びかけに出動
防災行政無線によるサイレン，避難勧告放送を開始
「ただいま，震度４の地震がありました」「海岸にいる方や津波浸水区域にお住まいの皆さんは火の元を確認し，速やかに高台の安全な場所に避難してください」（「消防まとめ」より）

14：49 気象庁が茨城県に津波警報，予想される波の高さを「2 メートル」と発表
水戸鉾田佐原線より海岸側に対し避難指示発令[11]

避難勧告を避難指示に切り替え
「緊急避難命令」「茨城県沿岸に津波警報発令」「明神町から大貫角一までの海岸側に避難命令」「大至急，高台に避難せよ」（「消防まとめ」より）

15：14 気象庁が茨城県の津波警報を大津波警報に切り替え，予想される高さを「4メートル」に引き上げ
町全域に避難指示
「緊急避難命令」「大津波警報発令」「大洗全域に避難命令」「大洗沖合50キロメートルに高さ10メートルの津波発生」（「消防まとめ」より）

15：15 津波第1波観測（1.7メートル）[12]
茨城県沖で地震発生（マグニチュード7.4，茨城県鉾田市で震度6弱）

15：25 このころから「録音記録」が始まり，「緊急避難命令」「大洗沖合50キロメートル地点に大津波が発生しております」「自宅に戻られた方は再度高台に避難してください」などの文言が録音で確認される

15：27「津波，第1波が到達」の放送（「消防まとめ」より，「録音」では未確認）

15：31 気象庁が茨城県の大津波警報の予想される高さを「10メートル以上」に引き上げ

15：43 津波第2波観測（3.9メートル）[13]
大洗消防署前約20センチ冠水
「第2波の津波が役場前まで到達しております　住民の皆様は大至急，高台に避難せよ」の命令調の文言あり（「録音」より）

16：46 町全域が停電
第3波津波観測（4.0メートル，〈東大地震研究所の調べでは4.9メートル〉今回最大波）[14]
役場庁舎1階が浸水

16：52「津波第3波到達」（「消防まとめ」より）

16：57 町役場停電（非常用電源装置利用不可，防災行政無線や通信系は利用可能）

17：40「引き続き，第4波の津波が発生するおそれがあります」（「消防まとめ」より）

18：10「警報が解除されるまでは，避難場所から離れないでください」（「消防まとめ」より）
このあと18：45，19：10，19：40，20：00ごろにも放送（「消防まとめ」による）

20：50 防災行政無線放送終了（「消防まとめ」による）[15]

21：10 津波第4波観測
役場前駐車場付近約70センチ冠水

22：15 津波第5波観測
役場前駐車場付近約30センチ冠水

3.2. 特徴1　命令調の表現

今回の防災行政無線の放送で特徴的だったことには，命令調で避難が呼びかけられたことと，放送内容が刻々と変化したことの2点が挙げられる。まず命令調について見てみよう。

(1) 繰り返された「避難命令」

「緊急**避難命令**　緊急**避難命令**　大洗沖合50キロメートル地点に大津波が発生しております」（「録音」①②より，太字筆者）

今回の呼びかけでは「（緊急）避難命令」ということばが数多く使われた。約26分間ある録音記録には，「緊急避難命令」ないし「避難命令」ということばは50回使われていた。ま

た消防本部まとめ記録にも数多く登場し，消防本部によれば地震発生からわずか数分後から連続して使っていたとのことだ。今回の大震災で，「避難命令」ということばで避難を呼びかけていたのは，茨城県沿岸部の自治体では大洗町だけであり，町としても初めての試みであった。

「避難命令」ということばは，法律・行政上は存在しないことばである。災害対策基本法上，避難について定められていることばは「避難勧告」と「避難指示」の2つである。

〇災害対策基本法　第60条
「災害が発生し，又は発生するおそれがある場合において，人の生命又は身体を災害から保護し，その他災害の拡大を防止するため特に必要があると認めるときは，市町村長は，必要と認める地域の居住者，滞在者その他の者に対し，避難のための立退きを勧告し，及び急を要すると認めるときは，これらの者に対し，避難のための立退きを指示することができる」（下線筆者）

法律・行政上，避難に「命令」ということばがないことについて総務省消防庁は，「一般論として『命令』ということばは，法律上は『義務』が発生し，怠った場合にはペナルティーが伴うもの。避難という行為は，しなかったからといってペナルティーを科されるような性質のものではない」と説明する。

つまり大洗町は今回，法律・行政上は「避難指示」にあたる行為を，「避難命令」と言いかえて表現し，呼びかけていたことになる。

(2) 初めて使われた「避難せよ」

「第2波の津波が役場まで到達しております。
住民の皆様は，大至急，高台に**避難せよ**」
（「録音」③より，太字筆者）

「避難せよ」という呼びかけは，録音記録では，第2波が役場に到達したという放送の直後に登場し，その後も12回録音されている。また消防本部まとめ記録によれば，地震発生の直後にも登場している。

大洗町消防本部は「～せよ」という命令調の呼びかけ表現を防災行政無線で使ったのは，今回が初めてだという。これまで避難の呼びかけでは，「～てください」という表現を使ってきた。

例えば大洗町消防本部では，緊急事態に備え，防災行政無線の放送文の例文集をあらかじめ作成している[16]。ここには，津波，火災，地震などのケースごとに放送する例文を掲載しているが，この例文の文末はすべて「～てください」という表現になっている。一例として，「津波警報発表」は以下のような文だ。

【津波警報発表の例文】
「大洗町役場からお知らせいたします。
本日，午前（午後）〇〇時〇〇分，茨城県沿岸に津波警報が発令されました。
消防団は，管轄区域の避難誘導に出動してください。
海岸にいる方や津波浸水区域の皆さんは火の元を確認し，速やかに高台などの安全な場所に避難してください。
又，海岸には絶対に近づかないでください。
役場や消防機関などの避難勧告に従って，避難場所に避難してください。」
（下線筆者）

「避難命令」同様，今回の大震災で「避難せよ」ということばで避難を呼びかけていたのは，茨城県の沿岸部の自治体では大洗町だけで，特徴的な表現だったと言えるだろう。

3.3. 特徴２　変化する放送内容

今回の大洗町の防災行政無線の放送は，茨城県沿岸部の他の自治体と比べて，長時間にわたって放送したこと，そして，同じ内容を繰り返し放送していたのではなく，内容を刻々と変化させていたことが特徴的であった[17]。

変化１　具体的な指示内容へ

避難対象区域については，避難呼びかけの比較的早い段階で，次のように表現を変化させて放送していた。

①「海岸にいる方や津波浸水区域にお住まいの皆さんは…」（「消防まとめ」より）
→②「市街地の低い所にお住まいの方は…」（「メモ」より）
→③「バス通りより下にお住まいの方は…」（「メモ」より）
→④「明神町から大貫角一までの海岸側に避難命令」（「消防まとめ」より）
「明神町から大貫角一の中通りから下の方は大至急避難してください」（「メモ」より）
→⑤「大洗全域に避難命令」（「消防まとめ」より）

①は，防災行政無線の「例文集」にも出てくる津波注意報・警報の際の基本的・定型的な呼びかけの文言である。「海岸にいる方」とは，観光客や漁業関係者などを想定している。「津波浸水区域」とは，津波で浸水する危険性のある区域をあらかじめ指定した，大洗町の防災ハザードマップ[18]で明示された区域。マップはあらかじめ町民に配っているため，それを前提とした呼びかけとなる。

②では避難対象区域を「市街地の低い所」としている。これは，津波警報が出された上に体感した地震が大きかったことから，避難対象区域を「津波浸水区域」よりも広げようとしたためであったとのことである。

③では，②の対象区域の上端のラインを示している。「バス通り」とは，海岸線とほぼ並行して走る大洗町の主要道路。①で出てくるハザードマップの「津波浸水区域」の上端ラインよりもさらに奥，つまり高い位置を通っている。

④の「明神町」「大貫角一」は地名である。②の「横への広がり」を，具体的に「地名入り」で伝えている。「中通り」とは「バス通り」を言いかえた地元での名称。

⑤では，茨城県の「津波警報」が「大津波警報」に変更されたことを受け，避難の対象を町全域に変えている。

こうした変化について古川消防長は「『市街地の低い所にお住まいの方は…』としたことで抽象的になった部分を，より具体的な表現で言い直した」と話す。「上端」と「横への広がり」について具体的な通りの名前や地名，それも生活している人たちにわかりやすいことばで言いかえて伝えたとのことである。

変化２　津波の現況情報の更新

津波の現況も，逐次盛り込まれ，変化している。

①「大洗沖合 50 キロメートルに高さ 10 メートルの津波発生」（「消防まとめ」より）
→②「津波，第１波が到達」（「消防まとめ」より）

→③「大洗沖合 50 キロメートル地点に大津波が発生しております」「第 2 波の津波が発生しております」（「録音」①②③より）
→④「第 2 波の波が役場前まで到達しております」（「録音」③④より）
→⑤「津波第 3 波到達」（「消防まとめ」より）

「どこに」「どの程度の高さ」の津波が来ているのか，最新の状況を盛り込んで放送していた。

しかし，②，④，⑤などの「津波到達情報」に比べて，①と③の「津波発生情報」については，情報源が不明である。「大洗沖合50キロメートルに高さ10メートルの津波発生」などといった情報は，気象庁などは出しておらず，出どころがはっきりしない。この点については後で触れたい。

変化３ 「自宅に戻らないで」が加わる

当初は「高台に避難」を呼びかけていたが，途中から「自宅に戻らないで」という表現が加わる。

①「大至急，高台に避難せよ」（「消防まとめ」より）
→②「自宅に戻られた方は，再度高台に避難してください」「自宅へは戻らず，大至急，高台に避難してください」（「録音」①③より）
→③「警報が解除されるまでは，避難場所から離れないでください」（「消防まとめ」より）

この②は，第1波が到達（15時15分）したあとに出てくる表現である。

古川消防長によると，波が引いた後「車で自宅に戻る人がいる」という情報が巡回先から入ったり，実際に消防本部からもそうした行動をとる人の姿が見られたりしたために入れた文言だとのことであった。

変化４ 「避難せよ」⇄「避難してください」

「避難せよ」と「避難してください」は交互に出現している。

①「避難してください」（「消防まとめ」より）
→②「避難せよ」（「消防まとめ」「メモ」より）
→③「避難してください」（「録音」①より）
→④「高台に避難せよ」（「録音」③より）
→⑤「高台に避難してください」（「録音」④より）
→⑥「高台に避難せよ」（「録音」⑤より）
→⑦「落ち着いて行動してください」（「消防まとめ」より）

①から②への変化については，古川消防長から口頭で指示を受けた放送文案を書き取った増田消防士の「手書きメモ」に，痕跡が残っている（p.32写真参照）。

> しがいちの低い所にお住まいの方は大至急
> 高台~~にひなんして下さい~~
> 　　にひなんせよ

避難対象区域の内容から見て，比較的早い段階の文だとわかるが，二重取り消し線で文字が消され，脇に「にひなんせよ」と書かれている。つまり，「避難してください」から「避難せよ」に文言を変えているのである。

その後「避難してください」に戻ったことが録音記録で確認できるが，第2波の津波が役場に到達したとき，④のように，再び「避難せよ」

に戻っている（これについては小谷町長が指示したことを証言している）。

その後いったん⑤のように「避難してください」を使うものの，すぐにまた⑥のように「避難せよ」となり，繰り返し使われる。

3.4. 町側の考え

「避難命令」や「避難せよ」などの命令調の放送は，地震発生後の慌ただしい中，小谷町長と古川消防長が電話で話す中で急きょ決めて実施したものだった。古川消防長は「多くは小谷町長からの指示だった」と話す。

その小谷町長は，命令調を採用した考えを次のように話している。

「体感した揺れの大きさや，大津波警報が出されたことから，『普通ではない』『今回は，今までとは違う』と感じた。早く皆さんに高台に避難してもらう緊迫感のある放送にするためには，せっぱ詰まった言い方のほうが効果があるだろうと判断した。これまでもしばしば地震のたびに津波注意報・警報が出され，早く避難しなさいと呼びかけてきたが，結局『なんにもなかった』で終わっていることがほとんどだった。だから『今回も大丈夫だろう』と思われては避難が遅れるという思いが強かった」。

「行政上の『避難勧告』と『避難指示』という用語は，あまり聞き慣れない上，『どっちつかず』に聞こえるおそれがあった。『どう受け止めて，どう行動すればいいのか，そこで住民に迷いが生じてはいけない』と考え，一番わかりやすい『避難命令』という表現で伝えた。『命令』ということばは大上段に構えた表現で，ふだんは使う必要がなく，実際に『命令』も『せよ』もふだんは使わない。しかし『命令』と言えば，『命令に従いなさい』と強く受け止めてもらえると思ったし，『避難せよ』のほうが命令的だと考えた。前もって考えておいたことばではなかったが，『一人の犠牲者も出してはいけない』という思いが強くあったため，こういうことばを使った。いざそういう思いになった場合は，臨機応変に使ってもいいことばではないだろうか」。

また，放送内容を変化させていたことについて古川消防長は「放送の中に，特徴ある印象的なことばを，ひと言入れるようにして伝えていた」と話し，その結果，内容がどんどん変化していったというのである。また，「より具体的に，そしてより身近なことばで言わないと住民には伝わらない。大勢の人に呼びかけるにあたっては，いろんな言い方をしないと，わかってもらえない」という考えがあったと語る。

命令調の表現や，放送内容を変化させていたこと全般について小谷町長は「災害や非常時の際は，ケースによって臨機応変に対応することが大事だ。マニュアルどおりにやっていたら遅れることもあるのではないか。ことばひとつで人的な被害につながらずに済んだことは大きい」と話し，放送の際の臨機応変な伝え方の重要性に触れている。

特に今回，「避難せよ」と「避難してください」が交互に使われたことについては，小谷町長と古川消防長の，それぞれ当時の判断が重層的に表れている。

小谷町長は「避難せよ」ということばで放送するよう指示した際のことについて，「町長室で海のほうを見ると，第2波の波が迫る様子が見えた。電話で古川消防長に『“避難してください”では生ぬるい！“避難せよ”だ！』と叫んで指示した」と話している。状況を見て素早く決断したということだ。

一方，古川消防長は，ある程度たってから再

び「避難してください」という表現に戻したことについて「『避難せよ』ばかりでは，緊張して体がこわばってしまうお年寄りや子どもも出てくるかも知れない。違う言い方をして，我に返ってもらうことも大切だった」と話す。

これらの話から，今回の放送の際の町側の考えを，以下のように整理した。

▼非常時にあって犠牲者を出さないよう，マニュアルに頼らず臨機応変に対応する
▼「今回も大丈夫だろう」と思われないようにする
▼迷いの生じる表現を避け，強く受け止めてもらえる表現を使う
▼聞き手を意識した，印象に残る表現を心がける

4. 考察

4.1. 命令調について

(1) 言語表現としての「避難命令」の印象

災害対策基本法には「避難勧告」と「避難指示」ということばについては定めてあるが，「避難命令」ということばはない。また法律上は「避難勧告」よりも「避難指示」のほうが，より急を要する場合に出されて拘束力は強いが，どちらも強制力はないというのが特徴だ。

こうしたことについて総務省消防庁防災課は「そもそも『避難』とは，従わせるためにむりやり身体を引っ張っていくとか，罰則を設けておくとかいうようなものではない。促すものであり，尊重してもらうもの」と説明する。加えて，法律上，「命令」には「義務」や「ペナルティー」が発生するというのが一般的な考え方であるという消防庁の見解は先に述べた通りである。また「もし強制力を持つ『避難命令』ということになると，そのぶん出す側の首長に『責任』が発生するので，ちゅうちょするケースが増えるかも知れない。『避難勧告』や『避難指示』ですら，市町村長は出すのに迷うことがあると聞いている」とも説明する。つまり，避難の呼びかけにあたって「命令」ということばは，法律・行政上の視点から，避けられていると言える。

しかし，ことばの持つ印象を比較するとどうであろうか。「（緊急）避難命令」ということばは，強制力のある指示が（切迫感をもって）下されている印象を，聞く側に与える表現だ。聞く側は「自分は今すぐ避難しなければならない」「避難するかしないかについて自分の自由意思の入る余地がない」と受け止めるであろう。「強制」性や「拘束」性が強い表現と言える。

一方，「避難勧告」と「避難指示」は，避難を強く促されていることはわかる表現であろう。実際に今回の震災でも茨城県内には，「避難指示」ということばで避難を呼びかけた自治体もあった[19]。しかし「避難命令」ということばと比較すれば，どちらも「避難するかどうかについて，まだ自分の自由意思の入る余地がある」ように感じられる点は共通するのではないだろうか。「避難命令」に比べて，「強制」性や「拘束」性が低いと言えよう。

問題なのは，「避難勧告」と「避難指示」という，2つの法律上のことばは，「どちらがより拘束力が強いのかがわかりづらい」と受け止められることだ。この問題は従来から指摘されてきた[20]。このため，どちらのことばを使っても不明瞭なイメージが伴ってしまい，聞く側に迷いを生じさせるおそれがあるのだ。

今回「命令」ということばを使ったことについて小谷町長はまず，「『命令』と言えば，『命令に従いなさい』と強く受け止めてもらえると思っ

た」ためだとしている。そして法律･行政上の「避難勧告」と「避難指示」ということばは「聞き慣れない」上,「どっちつかずに聞こえるおそれがあった」ため，避難の際に「住民に迷いが生じてはいけない」として,「一番わかりやすい『避難命令』という表現」を使ったという。ここには，これらのことばの特徴や問題点を把握した上で，法律上の「命令」の意味解釈とは一線を画し，避難の完遂を最優先にした緊急時の考え方が表れている。

実際に「避難命令」ということばを聞いた住民には次のように話す人がいた。「居間の受信機で『避難命令』と言っているのを聞き,『これは命令なんだから』と思って避難した。地震で倒れた，店の酒瓶の片づけもあったし，出るなら戸締まりもしなければならないので,『命令』と言われなければ避難しなかったかも知れない」(男性(67)，酒店経営)。「大きな揺れを感じて，隣の水戸市から急ぎ車で引き返し，自宅近くまで来たところで放送を聞いた。『避難命令,避難命令』と呼びかけられるのは，初めて聞く放送だった。これは普通ではない，ただごとではない，と感じた」(女性(60))。

こうした声を踏まえると，こうした表現には一定程度，効果があった可能性が推察される。

(2) 言語表現としての「避難せよ」の印象

「避難せよ」という命令調のことばの放送を聞いた住民は，どのように感じていたのか。「これまでの経験から自宅まで波は来ないだろうと思って最初は避難しなかった。しかし放送でしきりに『避難せよ，避難せよ』と言っているのを聞いている内に,『きわどい放送だ。普通ではない』と感じて，高台に避難をした」(女性(73))。

「避難せよ」は，ことばのかたちの面から見ると，サ変動詞「避難する」の「する」が命令形の「せよ」になったものである。一方,「避難してください」の「ください」は,「避難する」というサ変動詞に付いた補助動詞「くださる」の命令形で，相手に要望･懇願する意味を表している。「～せよ」も「～てください」も同じ命令形だが，相手への要求の強さについては印象が異なる。

日本語と中国語の命令・依頼表現を研究する王志英(沖縄大学)は，こうした命令・依頼の表現を広く「行動要求表現」とした上で「命令文」「依頼文」「勧め文」の3つに分類し，発話場面や，話し手・聞き手の間の利益関係・力関係でそれぞれの言語表現がどのような機能を持つかを分析・定義した(王　2005)。この中では「命令文」を,「話し手の一方的な強制要求を表し，他の要素を一切配慮しない」「絶対的命令文」と,「聞き手が話し手の要求を実行してくれない可能性がある」「相対的命令文」とに分けた上で,「絶対的命令文」の例としてまず，典型的な命令形式の「～しろ，～せよ，～しなさい」を挙げている。そして「絶対的命令文」の特徴を,「話し手の強制力は最も強く,要求された事態を聞き手が実現するかどうかという選択の自由度は極めて低い」と説明し，その利益関係については「話し手の利益になる発話が殆どであるが，特殊な状況によって聞き手の利益になる場合(緊急事態類)」があるとして，例として「火事だ！早く逃げろ！」という文を挙げている。

また他方,「日本語では依頼を表す文型『～てください』は，命令という機能を持つ場合もありうる」と述べ，例として「先生が学生に向かって『来週研究報告書を提出してください。』」と言う場面を挙げる。つまり「～てください」は,

依頼文でも命令文でも（あるいは勧め文でも）ありうる，幅のある表現だということになるのである。こうした見解についての王の主張は「命令・依頼の表現を言語形式の丁寧さから判断する認識は皮相的」で，「聞き手は言語形式，発話される状況，話し手との関係などの要素によって，言われたことが命令か依頼か或いは勧めかは直感的に判断できるが，ただ文字で書かれた表現だけでは区別しにくい」というものだ。ここから考えれば，「～てください」という文章を聞いた聞き手が，それが命令なのか依頼なのかを判別するには，▼「話し手がその権限と権利を聞き手に対して持っている」かどうか▼あるいは「社会道徳・社会ルールの立場から聞き手が要求された行為を実行する義務を持っている」かどうかなどを，あらかじめよく知っておかなければならないのだ。

この論に基づけば，「避難してください」と聞いた住民は，町側と自分たち住民側の関係について事前の知識が十分になければ，それが命令なのか依頼なのかとっさには判断できずに迷うということも予想される。ただしそれは，法律上の「避難勧告」や「避難指示」の位置づけと符合した表現になっているとも言える。つまり，「避難してください」が「依頼」とも「命令」とも受け取れるあいまいさを含む点は，そもそもその呼びかけの法的根拠となる「避難勧告」「避難指示」が，「強い要請だが強制力・拘束力がない」「命令ぐらい強く受け止めてもらいたいが，罰則がないので『お願い』のかたちとなる」というやや中途半端とも言える実情を反映していると受け取ることもできるのだ。逆に言えば，「避難してください」という表現は，こうしたやや中途半端とも言える面をそのままにして伝えることができる，都合のいい表現と言えるかも知れない。

一方「避難せよ」は，迷いをほとんど持たずに命令だとわかる表現になる。避難するかしないかについて，「選択の自由度はきわめて低」くなる側面は，「避難命令」ということばと似た傾向を持つ。仮に「町側には，法律上は強制力・拘束力はないはずだ」という知識を持っていても，緊急事態であればその命令は，「『火事だ！早く逃げろ！』のように，住民側が受益者になることを踏まえてのことだ」と理解すれば，受け入れることのできる表現だと考えられるのである。

大津波警報が出され，避難が最優先されるという状況下にあっては，「避難せよ」という表現は，住民にとって迷いの生じない，極めてわかりやすい表現となっていたと言えるだろう。

4.2. 変化する放送内容について

災害時の通信メディアの役割について詳しい中村功（東洋大学）は，災害直後に一般市民に必要とされる災害情報について，▼現状把握のための「災害因（震度・震源・マグニチュード）」「被害情報（死者／けが人数，建物／ライフライン）」▼避難のための「危険度／警報（津波警報，余震情報）」「避難情報（避難指示／勧告，避難場所／経路）」▼安全確保のための「行動指示（火を消す，海岸から避難等）」など，情報の種類別に8つに分けてまとめている（p.77）（中村　2004）。

こうしたまとめによれば，大洗町が津波の現況情報を更新して伝えていたことは，「災害因情報」や「危険度／警報情報」を，より詳しく伝えようとしていたということになる。災害時にはどのような自然現象が災害をもたらしているのかや，あるいは今後迫り来る危険に関する情

報は，災害直後に重要な情報である。

また，避難対象区域をより具体的に言いかえていたことや，「自宅に戻らないで」と言い直したり，「避難せよ」と「避難してください」を交互に使い分けたりしていたことは，「避難情報」や「行動指示情報」をより詳しく，あるいは効果的に伝えようとしていたということになるだろう。地震発生後，自分は避難をしなければいけない場所にいるのか，あるいは具体的に何をすればいいのかといったことは，すぐに必要となる重要な情報だ。こうした情報を，絶えず新しくし，さらに聞き手の状況を踏まえた上で表現を変えながら伝えようとしていたと言えるだろう。

特に，「避難せよ」と「避難してください」を交互に使い分けたことについて古川消防長は，「避難せよ」ばかりでは，緊張して体がこわばってしまうお年寄りや子どもも出てくるかも知れないので，言い方を変えたと語っているが，これは災害発生時には重要な視点でもある。

奥尻島・青苗地区などが津波に襲われた1993年の「北海道南西沖地震」も，今回と同様，大きな地震の揺れとともに始まった災害であったが，被害のあった奥尻島・青苗地区の住民の中には，揺れた当初は「何もできずにぼうぜんとしていた」という人が13%いたというアンケート結果がある（p.9）（小田・大西　1993）。また実際に，今回大洗町では，地震後に避難を呼びかける放送を聞いていたものの体がこわばって避難できずにいたお年寄りを，民生委員が救い出したというケースが報道されている[21)]。表現を「避難してください」に戻したことで，どれだけの効果があったのかを判断するのは難しいが，こうした配慮の根底には，放送をより効果的に伝えようとしていた町側の姿勢があったと言える。

4.3.「正常化の偏見」「オオカミ少年効果」の視点から

災害の分野では，警報が出されているのを知っても避難をしない人がいることについて，いくつかの心理的な働きの面から説明されることがある。例えば，危険を告げる情報をあえて無視してしまう，「正常化の偏見（正常性バイアス）」と呼ばれる心理的な働き。これは危険を知らせる情報に接しても「たいしたことにはなるまい」「自分だけは大丈夫だろう」と考え，目の前に危険が迫ってくるまで危険を認めようとしない心の働きとされている。また，警報が出されても被害が出なかったという経験をそれ以前にしている場合は，「前の警報でも災害は起きなかった。だから今回もないだろう」と思ってしまう，いわゆる「オオカミ少年効果」が働くことも指摘されている。これらの視点から見て，今回の防災行政無線の放送はどう受け止められただろうか。

(1) 町側が警戒していた「オオカミ少年効果」

まず町側は，いわゆる「オオカミ少年効果」を明確に警戒していた。というのも，1年余り前の去年2月，チリ中部沿岸で起きた地震を受けて，茨城県には「津波警報」が出され，波の高さは2メートルと予想されたものの，被害は出なかったという経験が大洗町にはあったのである。小谷町長は，「これまでもしばしば地震のたびに津波注意報・警報が出され，早く避難しなさいと呼びかけてきたが，結局『なんにもなかった』で終わっていることがほとんどだった。だから『今回も大丈夫だろう』と思われては避難が遅れるという思いが強かった」と語っている。

そして「緊迫感のある放送をするため」の「せっぱ詰まった言い方」（小谷町長）として命

令調で放送したとしているが，ここでは，命令調の持つ「強制」性や「拘束」性もさることながら，「ふだんは使う必要がなく，実際に『命令』も『せよ』もふだんは使わない」（小谷町長）という表現だった側面に注目したい。

今回の住民への聞き取りの中では，先に紹介した「『避難せよ，避難せよ』と言っているのを聞いている内に，『きわどい放送だ。普通ではない』と感じて，高台に避難をした」という声など，「初めて聞く放送」に驚いたという声が複数あった。法律には，あるいは防災行政無線の例文集には出てこない表現がこう聞こえたとすれば，「命令調」＝「津波が来る」という住民の記憶の回路が掘り起こされて驚いたというより，「初めて聞く表現」＝「ふだんとは何かが違う」という「気づき」が驚きをもたらし，さらに「通常とは異なる事態の発生」「さらなる放送内容への注目」という連想をもたらしていたとも言えるのではないだろうか。

(2)「正常化の偏見」を防ぐ諸要素

次に「正常化の偏見」について検討したい。「正常化の偏見」は，「環境からインプットされる情報を日常生活の判断枠組の中で解釈しようとし，危険が迫っているという事実を認めようとしない態度」（p.94）（三上　1982）などと説明される。これまで被害がなかった経験を新しい事態にもあてはめて判断してしまういわゆる「オオカミ少年効果」と，当然ながら重なる部分があると考えられる。したがって，今回の命令調の表現が，「強制」性や「拘束」性を伝える側面，さらに，ふだん使わない，これまでとは違うことばや表現がもたらす「気づき」の側面から見て，「正常化の偏見」を防ぐ効果があった可能性があると言えるだろう。

一方，「変化する放送内容」の中にも，「正常化の偏見」を防ぐ要素が含まれていたと言える。

例えば今回の「津波の現況情報の更新」は，津波が「いま」「どこに」「どの程度の高さで」来ているのかを，いわば一般的な報道にも似たスタイルで客観的・具体的に伝えていた。これは，「災害因情報」や「危険度／警報情報」を，こうしたスタイルでより詳しく正確に伝えていたことになるだろう。

特に重要なのは，「予想」情報ではなく，「現況」情報を新しくしていった点である。今回，住民の中には，「ただ『避難してください』というのではなくて，具体的に『沖合何キロに津波発生』と言われると，『えっ』と思う。あの情報には，逃げるにあたって背中を押された」（男性（50））と語る人も実際にいた。災害情報の研究者・廣井脩（元東京大学大学院）によれば「正常化の偏見」は「事態の切迫を直接に知覚しない限り人びとは楽観的な情報を受け入れ危険を警告する情報を拒否する傾向がある」（p.141）（廣井　1982）というものである。「予想」を放送し続けるのでなく，「実際に起きている津波」の「現況」情報を具体的な表現で伝えることこそが，「津波は来ないのではないか」という疑念を払拭し，「正常化の偏見」を防いでくれるのではないだろうか。

また，避難対象区域をより具体的に言いかえていたことや，「自宅に戻らないで」と言い直していたことも同様である。聞く側がより身近に感じる具体的な表現をとったり，時宜を得た言い回しをしたりすることで，「避難情報」や「行動指示情報」としての質を高め，「正常化の偏見」に陥ることなく避難行動に移るのを助けたと言えるのではないだろうか。

避難する際に，津波の現況情報に「背中を

押された」と語る先の男性（50）は今回，いったん高台に避難したあと，第1波の津波がたいしたことがなかったと聞いて，自宅の様子を見ようと海の近くに戻ろうとした。しかし，防災行政無線の放送を聞いているうちに津波の危険性を感じ，戻るのを思いとどまったという。男性はそのときの防災行政無線の放送内容について，「沖合何キロに津波発生」という文言のほかにも，「避難せよ」という命令調のことばが連呼されていたことや「自宅に戻らないでください」などということばが使われていたことをよく覚えていた。今回は他県で，いったんは避難したものの第1波が引いたあとに家に戻り，あとから来た波にさらわれたというケースが実際にあった[22)]。自宅に戻るのを思いとどまったという男性のケースは，大洗町が行った放送内容が総合的に働いて，「戻ろう」という彼の気持ちを押しとどめた好例と考えてよいのではないだろうか。

さらに今回は，放送が継続する中で，「表現が命令調に変化した」こと自体を印象深く記憶している住民が複数いた。これは，変化自体が住民の関心を引きつけ，住民に一定の「気づき」をもたらしたという側面があったことをうかがわせる。

今回のように重大な危険性が継続し，かつ事態が刻々と変化していった災害では，仮に，事前に準備された定型的な文章や，最初に得られた情報のみを延々と同じ文言で繰り返し放送していたら，聞く側にはマンネリ化して聞こえてしまい，効果的な伝達が損なわれていたおそれもあったかも知れない。伝え手が，1つの事象をいろいろなことばや表現，情報で立体的に言いかえて，それが放送に「変化」として表れれば，聞き手には「気づき」がもたらされる。そして，放送の「字面」ではなく，さらにその奥にある，今起きている「事実」に目を向けてもらえる放送になっていくのではないだろうか。伝え手側が緊張感をもって使ったことば，表現，情報の1つ1つが，「正常化の偏見」や「オオカミ少年効果」に陥るのを防ぐ契機となっていたのではないかと推察する[23)]。

（3）醸し出された「緊急事態の雰囲気」

津波避難のあり方を研究している金井昌信と片田敏孝（いずれも群馬大学大学院）は，津波避難の促進に向けて，「『今が緊急事態である』という雰囲気をつくりだすことで避難行動を誘発する」ことを提案している（金井・片田　2011）。金井らは去年の南米チリの巨大地震で出された津波警報により自宅が避難対象となった人へインターネットを通じたアンケートを実施し，仮想条件6項目について意向を聞いた。その結果，「もっとたくさんの避難の呼びかけがあった場合」などの「いわば正攻法の状況想定」よりも，「テレビなどのアナウンサーのコメントが，『引き続き，津波の情報に注意してください』ではなく，『テレビなど見ていないで，すぐに避難してください』と放送された場合」などの仮想条件が提示されたほうが，住民の避難の意向が高まることが確認されたとしている。これを踏まえて金井らは，「住民は，発表された津波情報や避難情報の程度だけでなく，その他の社会の対応によって，津波襲来や避難の必要性を判断しているものと考えられる。（中略）個々の住民へどのような情報をいかにして伝えるかだけではなく，『今が緊急事態である』という雰囲気をつくりだす社会マネジメント策の検討」を提案するのである。

今回，大洗町で行われた防災行政無線の特徴的な放送は，こうした「社会の対応が『いつもと違う』状況」を，実際に災害に見舞われる中で作り出した貴重な実例にほかならない。命令調という，ふだんは聞かないことばや表現，それに長時間にわたる放送自体が，今が緊急事態だという雰囲気や，いつもと違うという状況を作り出していたのである。

(4) 放送を聞いても避難しなかった人

今回の放送を聞いても避難しなかった人は，大洗町にもいた。「放送は聞こえ，避難しなければと思ったが，ぬらしてはいけないものを2階に上げているうちに，1階が浸水してしまった」(女性(60))。「放送は聞こえていたが，家までは来ないだろうと思って，港のほうの様子をずっと見ていた」(男性(71))。

どちらも命令調の放送を印象的に覚えていた人であった。

こうした話をしていた人は，自分の家の近くから海を眺めることができて，時折その様子を確認していたことが共通していた。そのうちに家の一部が浸水するなどしたとのことである。

遠くから海の様子を見ることができる場所に住む人は，自分の目で実際に津波を確認してからでないと避難する気になれないという傾向があるのかも知れない。その意味で，「正常化の偏見」に陥りやすい可能性があるかも知れないが，こうした点についてはさらに調査で関係性を明らかにしていく必要があろう。ここでは，放送の文言だけですべての人が避難するというわけではないということを指摘するにとどめたい。

4.4. 何が放送を支えていたのか

(1) 培われていた臨機応変な対応

これまで見てきた「命令調」や「放送内容の変化」は，町が事前に準備をしていたものではなかった。ではこれらは，どのような背景から生じたのか。

1つには，小谷町長が強調していた「マニュアルに頼らず臨機応変に対応する」ことから来る，行政の長の判断が挙げられる。命令調のことばや表現は，平常時であれば法律・行政上使わない表現だ。それを使うことによって行政に責任が生じることを考えれば勇気のいることだったかも知れないが，そうした判断をしたことが今回の放送を支えていたと言えるだろう。

また古川消防長は，ふだんの防災行政無線の放送で意識していることが今回も出たと語る。

「防災行政無線の放送では，ふだんから小谷町長に『マニュアルどおりではダメだ。特異な，印象的なことばをひと言入れるように』と厳しく言われている。例えば火災が発生したことを知らせる放送でも，あらかじめ用意された文面に沿って放送すると，町長からは『風向きはいつも違うはず。そうした情報を入れなければダメだ』と指摘される」。

「この背景には，大洗町には大勢の観光客が訪れることが，大きくある。観光客も含めて，『放送でどういうことを言えば，聞き手はどう動いてくれるのか』ということを，常に意識している」。

つまり，聞き手にとって印象的で，より効果的な放送を行う姿勢をふだんから培い，実践して経験を積んでいたのである。これがいざというときにこうしたかたちで表れたということであった。

(2) 災害が「見えた」役場の立地

大洗町役場は海岸から約680メートルに立地し，町長室からは海が見える。今回はこうした立地も，長時間にわたる特徴的な放送につながったのではないだろうか。

小谷町長は，第2波の波が迫り来る様子を町役場2階の町長室から見て，命令調の表現を使うことを指示した。また役場には実際に第2波，第3波が到達した。つまり，災害は，指示を出す最高責任者の目の前で起き，また最高責任者は被災状況を見ながら指示を出していたことになる。仮に大洗町がもっと大きな自治体で，町役場や消防本部が海を望める位置になかったら，これだけ迅速かつ大胆に，そしてきめ細かく指示が出せたであろうか。大洗町はその規模ゆえ，役場全体が住民と同じようなせっぱ詰まった状況にさらされ，結果として命令調の採用に踏み切るなど，さまざまな決断を下しやすい状況になっていたと言えるのではないだろうか。

(3) 繰り返されたサイレンの吹鳴

ことばや表現ではないが，今回は繰り返し「サイレン」が鳴らされたことも，「正常化の偏見」を防ぐのに大きな役割を果たしたのではないかと考えられる。

大洗町の防災行政無線放送では，アナウンスの最初と最後に，サイレンがひっきりなしに鳴らされた。大洗町では津波警報のサイレンについて，1回の吹鳴を「5秒吹鳴→6秒休止→5秒吹鳴→6秒休止」と定めており，一貫してこのパターンで繰り返し鳴らされた。

住民にはサイレンのことを印象深く語る人が複数いた。「サイレンは相当すごかった。気味が悪いぐらい聞こえた。聞こえなかった人はいないはず」（女性（64））。「サイレンも鳴って，ふだんと違う感じがした」（男性（67））。「呼びかけに加えてサイレンが鳴って，『怖いな』と思った」（男性（71））など，サイレンでふだんと異なる状況にあることに気づいたと語る人が何人もいたのである。

自治体のサイレンについては，総務省消防庁が全国の市町村で整備を進めているＪ−アラート（全国瞬時警報システム）でも警報とセットで認識され，情報が送られてくると自動的に鳴らされる態勢づくりが全国的に進められている。Ｊ−アラートは，対処に時間的な余裕がない津波などの大規模自然災害や弾道ミサイル攻撃などの情報を，衛星通信と市町村の防災行政無線を併用して瞬時に知らせるものである。起動すると，市町村のスピーカーから，自動的に，サイレンと放送文が流れるのだ。

ただ，3月11日の時点では，このシステムが防災行政無線につながっている自治体と，つながっていない自治体とがあった。つながっていた自治体では自動的にサイレンが鳴り警報の放送文が流れたが，大洗町は未接続で，自動的にサイレンが鳴ることはなかった。ただし，起動後いったんはサイレンが鳴った茨城県内の自治体も，そのあとに自治体独自の放送を始めた際にはサイレンではなく，通常のお知らせに使う「チャイム」を鳴らしてから行うところが多かった[24)]。サイレンをひっきりなしに鳴らすというのは，大洗町に特徴的なことであった。

警報が出されると，小谷町長から「すぐにサイレンを鳴らせ！」と強い指示を受けたという古川消防長は，「今回は特に『危険が差し迫っている』『逃げ出す動作に入ってください』と強く喚起したかったので，意図的に回数を多く鳴らした。ことばでは伝わらなくても，サイレ

ンを何回も鳴らせば，その不気味さから，『いつもと違う』ということはわかってもらえると思う」「外国人向けの緊急放送も課題となっているが，何か国語にも翻訳してお伝えすることは，限られた時間内では現実的には難しい[25]。それよりは何回もサイレンを鳴らしたほうが，国が変わってもわかってもらえるのではないだろうか。サイレンには，日本人も外国人も関係がない」と語る。

このように，サイレンにも緊急事態への「気づき」を住民にもたらした側面があったと考えられる。しかし，逆に怖さが先立って「どうしていいかわからなくなった」などのケースはなかったか，また外国人にどのような印象を与えたのかなどについては今回調べることができず，今後の課題だと考える。

5. 今後の課題

5.1. 警報レベルによる表現の使い分け

今回大洗町が実践した命令調の呼びかけは，どこで実施しても同じような効果が見込まれるかどうかについてはさらに調査や研究，それに経験の積み重ねが必要であろう。

ただ，緊急時の自治体の防災行政無線の呼びかけ方の一手法として命令調を導入すること自体は，決して難しいことではない。今回のような大災害を踏まえれば，津波避難を呼びかけることばや表現の見直しは，自治体などには大きな検討課題となる。

ただし，単に呼びかけ文の字面だけを命令調にすることには危険もあることを指摘しておかねばならない。仮に命令調を使って呼びかけて，実際には津波が来なかったことが繰り返されれば，いずれその表現にも住民は慣れてしまうだろう。「オオカミ少年効果」を呼び起こし，いざというときの避難行動を阻むおそれにもつながりかねない。

「テレビなど見ていないで，すぐに避難してください」とアナウンサーが放送をするなどといった，今が緊急事態であるという雰囲気づくりの検討の必要性については先に触れたが，こうした手法について提唱している金井ら自身「一度はずれてしまうと，“オオカミ少年効果”によって，二度目は通用しない可能性が高い。そのため，はずれた場合の対応も含めて慎重な議論や準備は必要であろうが（中略）いざというときの“秘密兵器”となる社会マネジメント策をいくつか検討」しておくことが必要だと，警鐘を鳴らす意味あいも込めて述べている（金井・片田　2011）。

小谷町長も今回は，体感した揺れの大きさや大津波警報が出されたことで「普通ではない」と感じたため，命令調を使ったとしている。こうした表現を効果的に使うためには，例えば大津波警報のときだけに限定して使うなど，ここ一番のときの，「切り札」的な表現として位置づけておくことが大切ではないだろうか。

また，「命令」ということばが法律上の意味解釈にとらわれずに使われた点を論じたが，これは一方で，法律上で定められている「避難勧告」「避難指示」ということばに対しても課題を投げかけたと言えるだろう。これらのことばは，意味が明瞭に伝わることばと言えるのか。今回の大津波警報のような，人の生死を分ける津波避難の呼びかけの際にふさわしいことばなのか。緊急時には人命に関わる場面で使われるという視点からも改めて検討する必要があるだろう。

5.2. 正確な情報の放送に向けて

今回放送された，以下の「津波発生情報」は，出どころがどこで，どのように放送に至ったのか，判然としない。

「大洗沖合50キロメートルに高さ10メートルの津波発生」（「消防まとめ」より）
「大洗沖合50キロメートル地点に大津波が発生しております」（「録音」①②より）
「先ほどの余震により第2波の津波が発生しております」（「録音」③より）

マス・メディアでは今回，「予想される波の高さ」や「各地で観測された津波」の情報は伝えているが，こうした沖合での「津波発生情報」は放送していない。

大洗町の災害対策本部によると，「災害対策本部の職員が，気象庁のホームページを見て『10メートル』という情報があったので，その情報を伝えてきた」「それ以上は本人の記憶もはっきりせずよくわからない」とのことであった。ここから推測すれば，当時気象庁が出していた「予想される波の高さ　宮城県で10メートル以上」などといった大津波警報の「予想」の情報が，伝達の過程で変化して，「大洗沖合50キロメートルに高さ10メートルの津波発生」などの情報に変わったことも考えられる。

仮にこのようなことであったならば，不正確な情報が放送されたということになる。結果的には避難を後押しする情報であったが，こうしたことが続けば防災を呼びかける放送の信用性にも関わる問題となる。

しかし，実は沖合の津波の情報は市町村に全く知らされていなかったわけではない。沖合20キロの海域に国土交通省の「ＧＰＳ波浪計」と呼ばれる波浪計が設置されている。例えば今回は15時12分ごろ，岩手釜石沖約20キロにあるGPS波浪計が6.8メートルの最大波を検知し，この情報を受けた気象庁が5分後に「津波情報」としてマス・メディアや自治体に伝文を流している。この数字自体はテレビなどでは放送されていないと考えられるが，こうした情報によって気象庁は予想される波の高さを「10メートル以上」などと引き上げていったのである。そうであれば，大洗町の「大洗沖合50キロメートルに高さ10メートルの津波発生」という情報は，正確ではないものの，結果的に，気象庁の意図に近いかたちで，津波の危険が高まっていたことを知らせていたと言える。

津波警報の改善に向けては気象庁が検討を進めているが，今回大洗町に「津波発生情報」を聞いたことで避難を始めた人がいたことを考えると，「津波『予想』情報」ではなく，こうした「津波『発生』情報」の発表に一定の重きを置くことも重要なのではないかと考える。

正確な情報の放送に向けた課題は，「放送されなかった情報」からも考えなければならない。

気象庁は茨城県に対して，15時14分には津波警報を大津波警報に変更して，予想される津波の高さを，倍の「4メートル」に変更し，さらに15時30分には「10メートル以上」に引き上げた。これらの情報には極めて重要な意味合いが込められていた。しかしこれについて大洗町の防災行政無線では特に触れられていない。もちろん「『大洗沖合50キロメートルに高さ10メートルの津波発生』という情報でそれらをカバーしていたから，特に触れなかった」という解釈もできるかも知れない。しかし，大洗町が詳細な現況情報を積極的に放送して

いたことを考えれば，「4メートル」「10メートル以上」などの情報は，気象庁から発表されたものの，膨大で，かつ次々と更新されていったその他の警報・注意報の情報の中に紛れてしまったと考えるのが自然だろう[26)]。自治体が防災行政無線に生かしていける情報の発信のあり方はどうあればいいのかという問題として，関係機関で検討されなければならないだろう。

6. おわりに

東日本大震災では，津波避難を呼びかける重要な情報伝達手段の1つとして，各自治体の防災行政無線がその役割を負ったであろうことは想像に難くない（機器が動いていればの話だが）[27)]。そこでの放送が，どのようなことばや表現で行われたのか，現段階ですべてが明らかになっているわけではない。

ただ，今回の大震災を経験した古川消防長の次のことばは，大災害が起きた際に自治体がどのような状況下に置かれるのかを鋭く突いたものだ。「いざ災害が発生してしまったら，大勢の人を避難させるのには，もう『ことば』しか残っていない」。

効果的な呼びかけ方だけですべての人が避難するわけではなく，避難訓練や防災意識の向上にむけた学習など，災害が起こる前からの取り組みが重要であることは言うまでもない。しかし，災害が起きてしまったときに呼びかけることばや表現についても，事前に見つめ直し，よりよい工夫をする余地はまだあるのではないか。またその必要性もあるのではないか。

大震災を受けて，国をはじめ多くの自治体で，災害対策のあり方が再検討されるであろう。その際には，今回の大洗町の経験も参考にしてもらい，地域の実情に応じた効果的な伝え方を検討しておくことに生かしてもらいたい。

（いのうえ ひろゆき）

【別添資料「録音記録」】

3月11日，津波に襲われる大洗の町の様子を，大洗町立第一中学校の大野満教諭が，ビデオカメラで撮影していた。そこに録音された防災行政無線の音声を文字に起こして「録音記録」（引用では「録音」）とした。この動画は合計で約26分ある。6つに分かれているが「ほとんど継続して撮影した。動画の切れ目は一瞬で，長くても1分もない。」（大野教諭）とのことである。

動画には残念ながら撮影時刻が記録されていない。しかし開始から17分ごろに録音された「第2波の津波が役場前に到達」という事象が，町役場の記録では15時43分のこととなっている。このことから「録音記録」は，15時25分ごろから15時55分ごろの間に録音された内容と推察される。

資料にするにあたり，6つに分かれた動画ごとに①～⑥のナンバーを振った。なお，命令調の表現のところは太字にした。

「録音記録」

●（録音記録①，動画５分６秒）
（サイレン７回）
緊急避難命令
緊急避難命令
大洗沖合50キロメートル地点に
大津波が発生しております
大至急，高台に避難してください
また自宅に戻られた方は
再度高台に避難してください
緊急避難命令
緊急避難命令
大洗沖合50キロメートル地点に
大津波が発生しております
市街地の低い所にお住まいの方は
大至急，高台に避難してください
（サイレン１回）

●（録音記録②，動画４分２秒）
（サイレン１回）
緊急避難命令
緊急避難命令
大洗沖合50キロメートル地点に
大津波が発生しております
大至急，高台に避難してください
緊急避難命令
緊急避難命令
大洗沖合50キロメートル地点に
大津波が発生しております
大至急，高台に避難してください
（サイレン２回）
緊急避難命令
緊急避難命令
大洗沖合50キロメートル地点に
大津波が発生しております
大至急，高台に避難してください
（サイレン２回）
緊急避難命令
緊急避難命令
先ほどの

●（録音記録③，動画９分58秒）
緊急避難命令
緊急避難命令
先ほどの余震により
第２波の津波が発生しております
自宅には戻らず
大至急，高台に避難してください
緊急避難命令
緊急避難命令
先ほどの余震により
第２波の津波が発生しております
自宅には戻らずに
大至急，高台に避難してください
（サイレン５回）
緊急避難命令
緊急避難命令
先ほどの余震により
第２波の津波が発生しております
自宅へは戻らずに
大至急，高台に避難してください
緊急避難命令
緊急避難命令
先ほどの余震により
第２波の津波が発生しております
自宅へは戻らずに
大至急，高台に避難してください
（サイレン６回）
（サイレン４回）
緊急避難命令
緊急避難命令
先ほどの余震により
第２波の津波が発生しております
自宅へは戻らずに
大至急，高台に避難してください
緊急避難命令
緊急避難命令
先ほどの余震により
第２波の津波が発生しております
大至急，高台に避難してください
緊急避難命令
緊急避難命令
先ほどの余震により
第２波の津波が発生しております
自宅へは戻らずに…
緊急避難命令
緊急避難命令
先ほどの余震により
第２波の津波が役場前まで到達しております
自宅へは戻らずに
大至急，高台に避難してください
緊急避難命令
緊急避難命令
第２波の津波が役場前まで来ておりますので
大至急，高台に避難してください
緊急避難命令
緊急避難命令
（サイレン３回）
緊急避難命令
緊急避難命令
第２波の津波が役場前まで到達しております
住民の皆様は
大至急，高台に**避難せよ**
緊急避難命令
緊急避難命令

●（録音記録④，動画２分15秒）
第２波の津波が役場前まで到達しております
住民の皆様は
大至急，高台に避難してください
（サイレン３回）
緊急避難命令
緊急避難命令
第２波の津波が役場前まで到達しております
大至急，高台に避難してください
（サイレン３回）

●（録音記録⑤，動画３分15秒）
（サイレン１回）
避難命令
避難命令
大至急，高台に**避難せよ**
大至急，高台に**避難せよ**
避難命令
避難命令
大至急，高台に**避難せよ**
大至急，高台に**避難せよ**
（サイレン５回）
避難命令
避難命令
大至急，高台に**避難せよ**
大至急，高台に**避難せよ**
避難命令
避難命令
大至急，高台に**避難せよ**
大至急，高台に**避難せよ**
（サイレン７回）

●（録音記録⑥，動画１分20秒）
（サイレン１回）
避難命令
避難命令
大至急，高台に**避難せよ**
大至急，高台に**避難せよ**
避難命令
避難命令
大至急，高台に**避難せよ**
大至急，高台に**避難せよ**
（サイレン３回）

注：

1）茨城県によると，東日本大震災による茨城県内の死者は，6月1日現在で24人。このうち津波による死者は6人で，うち5人は北茨城市，1人は鹿嶋市。

2）「正常化の偏見」「正常性バイアス」（＝normalcy bias）などと呼ばれている。三上俊治によれば「環境からインプットされる情報を日常生活の判断枠組の中で解釈しようとし，危険が迫っているという事実を認めようとしない態度のことをいう」（p.94）（三上　1982）とある。広瀬弘忠によれば「私たちの心は，予期せぬ異常や危険に対して，ある程度，鈍感にできているのだ。（中略）心は，“遊び”を持つことで，エネルギーのロスと過度な緊張におちいる危険を防いでいる。ある範囲までの異常は，異常だと感じずに，正常の範囲内のものとして処理するようになっている」（pp.11-12）（広瀬　2004）とある。

3）廣井脩によれば「情報メディアの誤作動や誤操作をしばしば経験していると，警報を聞いてもまた誤報だろうと思ってしまう。いわゆる『狼少年効果（Cry wolf effect）』である」（p.143）（廣井　1988）とある。本間基寛と片田敏孝によれば「災害情報の空振りに伴う誤報効果」（p.62）（本間・片田　2008）とある。

4）「手書きメモ」はA4の用紙15枚にのぼる。どういった順番で書かれ，放送に反映されたのかは必ずしも判然としない。しかし取り消し線で消された後に書き直された跡が残っているなど，文章の推敲の手順の一端がうかがえる。

5）茨城県の海沿いの自治体は，北から①北茨城市②高萩市③日立市④東海村⑤ひたちなか市⑥大洗町⑦鉾田市⑧鹿嶋市⑨神栖市の9市町村。このうち北茨城市と高萩市は防災行政無線が無く，鹿嶋市は地震によって防災行政無線が壊れ機能しなかった。このため，日立市，東海村，ひたちなか市，鉾田市，神栖市の5市村を主な比較の対象とした。

6）気象庁によれば，このときはまだ大洗に検潮所が無く，鹿島港において，茨城県内最大89センチの津波が観測されたとのことである。

7）茨城県発表の2011年7月19日現在のデータより（災害対策本部情報班まとめ）。

8）戸別受信機は1999年9月の東海村JCO臨界事故のあと整備が進められた。町が各家庭に貸与するかたちで設置を進めた。

9）長時間放送を続けたことで電源を使い果たし，翌12日朝の火災を知らせる放送はできなかった。これについては，「電源のことは頭にあったが，津波避難の呼びかけの放送を最優先した」（古川消防長）とのことであった。

10）「広報おおあらい」2011年4月号のまとめをもとに作成。気象庁発表のデータなどで補った。

11）町の災害対策本部は，この「水戸鉾田佐原線より海岸側」のエリアへの避難指示を当初発令したとしている。これは津波想定が高さ3メートルの場合に設定されるエリアとのこと。しかし町の消防本部によれば，この内容はおそらく放送していないとのことであった。これは，この当時さらに高い津波を想定した区域への呼びかけを始めようとしていたからではないか，とのことであった。

12）津波の高さは，気象庁が補正した値である。しかし第2波については当初観測された値しかないため，その当時発表された値である。また最大波は（大洗町は第3波としている），大洗にある気象庁の巨大津波観測計の計測値によれば「4.0メートル」だったが，その後，東京大学地震研究所の都司准教授が，波の到達した高さの痕跡を調べる「痕跡高」の調査を現地で行った結果，最も高いとみられるところで「4.9メートル」あったと発表している。

13）12）を参照。

14）12）を参照。

15）「夜間になっても放送を続けると，かえって不安をあおる」（古川消防長）との理由で終了。

16）大洗町消防本部が作成。津波のほか，「火災発生放送」「地震発生放送」などの例文を載せて，緊急放送に備えている。今回参考にしたものは「消防署が一義的に行なう防災行政無線による緊急放送例文（通信指令係　平成18年1月）」。

17）▼日立市は地震発生から1時間ほど続けて避難を呼びかける放送をしたとのことである。「『高台へ避難してください』『海には絶対に近づかないでください』といった内容を，繰り返し放送した。途中避難所の案内の放送をしたが，基本的には（上記のような）ほぼ同じ内容を繰り返して伝えていた」（防災対策室）。▼東海村は「警報が出ていることと『海には近づかないでください』ということを数回程度流した」（原子力対策課）。▼ひたちなか市は，J−アラートが起動して地震や津波警報を伝える自動音声が放送された。その後は独自に放送。放送内容は少しずつ変えているものの，放送は「1時間おきか，それ以上の間隔をあけて放送した」（生活安全課）。▼鉾田市は直後にJ−アラート起動により自動で放送が流れたが，停電時のモニター操作の手順がわかるまでに時間がかかり，その後の放送は16時以降に2回程度，さらに夜にもう1

回程度であったとしている（総務課）。▼神栖市は直後にJ−アラートが起動して地震や津波警報の情報が自動的に放送された。その後は，1分半から2分半ほどの長さの放送を，深夜までに計12回放送したとしている（防災安全課）。

18）茨城県津波浸水想定区域図をもとに大洗町が作成した。茨城県に最大の被害をもたらしたとされる1677年の「延宝房総沖地震津波」などをもとに，津波で浸水することが予想される区域をあらかじめ図示している。

19）ひたちなか市生活安全課によると，当日地震発生直後，J−アラートで津波警報の放送が自動的に行われた後，市独自の放送で「気象庁から津波警報が発表されました。避難指示を発令します。海岸付近の方は高台に避難してください」（下線筆者）と放送したという。

20）大西勝也は，2003年に実施した全国調査の結果，「避難勧告」と「避難指示」の区別は，「5年前に比べ，今回は『あやふや』になっているようにみえる」と報告している（p.37）（大西　2004）。

21）災害発生後の3月25日，NHK総合テレビで放送された報道番組「特報首都圏」では，大洗町の91歳の女性が，避難を呼びかける放送を聞いていたものの体がこわばって自宅から動けずにいたこと，また地元の民生委員がこの女性を連れて避難したことが岡田玄記者によってリポートされている。

22）3月23日のNHKニュースによれば，海岸で遺体で発見された千葉県旭市の女性（76）について，津波がいったん引いたあとこの女性が自宅に入るのを近所の人が目撃していることから，警察はこのあとに来た新たな津波で流されたと見ているとのことである。

23）こうした背景には，町側ではなく，消防側が放送を担当したという側面もあったと推察される。今回の災害では，防災行政無線の放送を，町側が担当した自治体と，消防側が担当した自治体とがあるが，消防は，消防車で津波避難を呼びかける経験があるなど，緊急事態の避難の現場についての経験が多く，それが反映した可能性もある。

24）今回，日立市，東海村，ひたちなか市，鉾田市，神栖市はいずれも，肉声によるアナウンスの前後には，サイレンではなくチャイムを鳴らしている。

25）2002年9月に大洗町で開かれた原子力防災訓練の際に議論されたという。

26）茨城県内の沿岸の他の自治体でも，予想される津波の高さについては，放送したことを確認できたところはない。

27）5）を参照。

参考文献：

・三上俊治（1982）「災害警報の社会過程」『災害と人間行動』（東京大学新聞研究所）
・広瀬弘忠（2004）『人はなぜ逃げおくれるのか−災害の心理学』（集英社）
・廣井　脩（1988）『うわさと誤報の社会心理』（日本放送出版協会）
・本間基寛・片田敏孝（2008）「津波防災における災害事前情報と住民避難の関係に関する考察」『災害情報 No.6』pp.61-72
・大洗町役場町長公室『広報おおあらい Vol.472 2011年4月号』
・大西勝也（2004）「防災・災害情報をどう伝えるか　東海地震の『地震情報』」『放送研究と調査3月号』（日本放送出版協会）
・王　志英（2005）「命令・依頼の表現における機能の定義」『命令・依頼の表現』pp.7-48（勉誠出版）
・中村　功（2004）「安否情報と情報化の進展」『災害情報と社会心理』（北樹出版）
・小田貞夫・大西勝也（1993）「災害情報の伝達と受容・北海道南西沖地震」『放送研究と調査11月号』（日本放送出版協会）
・廣井　脩（1982）「災害とマス・メディア」『災害と人間行動』（東京大学新聞研究所）
・金井昌信・片田敏孝（2011）「津波襲来時の住民避難を誘発する社会対応の検討―2010年チリ地震津波の避難実態から―」『災害情報 No.9』pp.103-113